

Kielce, 07.01.2014 r.

KANCELARIA ADWOKACKA
adu. Marcin Staniak
ul. Zagórska 18A/4, 25-355 Kielce
tel. (41) 34-410-40, (606) 49-55-84
NIP 657-184-86-08

Sąd Najwyższy Izba Cywilna

za pośrednictwem

Sądu Apelacyjnego w Łodzi

I Wydział Cywilny

Powód: Stowarzyszenie Obrona Zwierząt

ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów

reprezentowane przez adwokata Marcina Staniaka

ul. Zagórska 18a/4, 25-355 Kielce

Pozwany: 1. Gmina Łask

ul. Warszawska 14, 98-100 Łask

reprezentowana przez radcę prawnego Ewę Dudę

2. Longin Siemiński

Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego

z siedzibą w Łodzi 92-411, ul. Kosodrzewiny 56/2

reprezentowany przez radcę prawnego Przemysława Fiuka

wartość przedmiotu zaskarżenia: 442.431,00 zł (słownie: czterysta czterdzieści dwa tysiące czterysta trzydzieści jeden złotych)

Skarga kasacyjna pełnomocnika powoda

Działając w imieniu powodowego Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, na mocy pełnomocnictwa - które załączam – udzielonego mi przez Agnieszkę Lechowicz, Prezesa Stowarzyszenia, uprawnionej do reprezentacji Stowarzyszenia na podstawie § 17 pkt 8 rozdz. IV jego statutu, na podstawie art. 398¹§1 i art. 398⁵§1 ustawy z dnia 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U.1964.43.296 (zwanej dalej: k.p.c.), zaskarżam w całości prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18.10.2013 r., sygn. akt I ACa 540/13, w sprawie o stwierdzenie nieważności umowy.

Na podstawie art. 398³§1 k.p.c. wyrokowi temu zarzucam:

1. naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g.), tj. niewłaściwą interpretację wyrażenia „obszar działalności objętej zezwoleniem”;
2. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 189 k.p.c., poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że strona powodowa nie posiada interesu prawnego w dochodzeniu żądania sformułowanego pozwem w związku z wygaśnięciem kwestionowanej umowy w dniu 31.12.2012 r., które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Wnoszę o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz utrzymanego nim w mocy wyroku Sądu Okręgowego w Sieradzu z dnia 14.02.2013 r., sygn. akt I C 247/12 i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za wszystkie instancje.

Zwolnienie powoda z opłat sądowych

Powodowe Stowarzyszenie Obrona Zwierząt posiada status organizacji pożytku publicznego i na mocy art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U.2010.234.1536 j.t., jest zwolnione od opłat sądowych.

Wniosek o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej i jego uzasadnienie

Na podstawie art. 398⁹§1 wnoszę o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, bowiem jest ona oczywiście uzasadniona, a w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne.

1.

Skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, gdyż w sprawie tej wystąpiła kwalifikowana postać naruszenia przepisów prawa materialnego. Orzeczenia Sądów zarówno I jak i II instancji opierają się na oczywistym błędzie utożsamienia „obszaru działalności” z „miejscem prowadzenia działalności” w przepisach u.c.p.g., dotyczących regulowanych usług komunalnych. Tymczasem u.c.p.g. wyraźnie rozróżnia „miejsce świadczenia usług” od „obszaru świadczenia usług”. To pierwsze jest podstawą dla określenia właściwego organu dla wydania zezwolenia, gdyż zezwolenia udziela wójt właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6 u.c.p.g), a także zastosowania odpowiedniego prawa miejscowego (art. 7 ust. 3 u.c.p.g). To drugie, czyli określenie „obszaru”, jest zaś merytorycznym przedmiotem wniosku oraz istotną treścią decyzji o zezwoleniu.

W tej sytuacji rażącym błędem Sądów obu instancji oraz powszechną praktyką organów administracyjnych jest zacieranie istotnej różnicy między „miejscem” a „obszarem”.

2.

Skorygowanie tego błędu jest istotnym zagadnieniem prawnym na tle problemu bezdomnych zwierząt w Polsce, któremu towarzyszy patologiczne realizowanie przez gminy ich zadania publicznego w tym zakresie (na co wskazuje m. in. także ostatnia Informacja z kontroli NIK nr P/12/193). Gminy powszechnie ignorują ograniczenie terytorialne działalności schronisk dla zwierząt, co prowadzi do zaniechania tworzenia własnych schronisk i powstawania komercyjnych schronisk zbiorczych, w których zwierzęta nie mogą mieć zapewnionej właściwej opieki, gdyż organy publiczne skutecznie cedują pełną odpowiedzialność za los zwierząt na przedsiębiorców. W ten sposób, powszechne lekceważenie lub dezinterpretacja kwestii „obszaru działania”, ustalonej w zezwoleniach dla przedsiębiorców powoduje, że w Polsce zaledwie 1 schronisko przypada na 17 gmin, pomimo że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki jest zadaniem każdej gminy.

Niniejsza skarga kasacyjna dotyczy istotnego zagadnienia prawnego, które wiąże się z rozumieniem przepisu art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Wyjaśnienie znaczenia użytego w tym przepisie wyrażenia „obszar działalności objętej zezwoleniem”, będzie miało precedensowe znaczenie dla rozstrzygnięcia nie tylko przedmiotowej sprawy, lecz także – wobec powszechnie stosowanej przez organy administracyjne błędnej wykładni – wielu innych podobnych. Tym cenniejszym będzie rozstrzygnięcie tego problemu prawnego przez Sąd Najwyższy, w sytuacji kiedy również sądy niższych instancji zajmują stanowisko oczywiście sprzeczne z językową, systemową, celowościową i historyczną wykładnią przepisów u.c.p.g. Zarówno organy administracyjne, jak i sądy, w sposób nieuprawniony utożsamiają „obszar działalności” z „miejscem świadczenia usług”, powstrzymując się jednocześnie od wskazania argumentów, które doprowadziły do wniosków tak rozbieżnych od zapisów ustawy. Warto zaznaczyć, że zagadnienie to, dotyczące rozumienia obszaru działalności schronisk dla zwierząt jeszcze nigdy nie było rozstrzygane przez Sąd Najwyższy.

Wg art. 7 u.c.p.g. od 1996 r. dla prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt było i jest wymagane uzyskanie zezwolenia wójta danej gminy. Art. 9 u.c.p.g. stanowi, iż zezwolenie obowiązkowo powinno określać m. in. obszar działalności objętej zezwoleniem, co przy prowadzeniu schronisk dla zwierząt jest szczególnie istotne.

Z przepisów u.c.p.g. wynika, że przez „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć – w przypadku prowadzenia schroniska dla zwierząt – obszar, z jakiego ujęte bezdomne zwierzęta umieszczane są następnie w danym schronisku. Działalność prowadzenia schroniska jest

bowiem regulowana w tym samym trybie i na podstawie tego samego przepisu art. 7 u.c.p.g., który mówi o opróżnianiu zbiorników nieczystości (a wcześniej także o odbieraniu odpadów komunalnych), gdzie niewątpliwie obszar świadczenia usług dotyczy rozproszonych miejsc znajdowania się tych zbiorników (odpadów). Obszar ten zasadniczo ograniczony jest do terytorium właściwej gminy, więc wydanie zezwolenia na obszar większy, stanowi naruszenie właściwości w rozumieniu przepisów o samorządzie gminnym. Wprawdzie żaden przepis u.c.p.g. nie precyzuje, że regulacja usług komunalnych wymienionych w art. 7 ust. 3 i 4 zamyka się w terytorium gminy, lecz wynika to nieodparcie z wykładni tych przepisów. W praktyce, działanie kilku schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie jednej gminy (co uzasadniałoby wydzielanie obszarów działania), jest w Polsce niespotykane. Regułą jest natomiast brak schronisk i przyjmowanie do jednego zwierząt z wielkiej ilości gmin. Z punktu widzenia litery prawa jest to legalne tylko w przypadku schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, o ile organizacje te nie są przedsiębiorcami i nie wymagają zezwolenia wydanego w trybie u.c.p.g., a także w przypadku przedsiębiorców świadczących usługi zlecane w ramach porozumienia międzygminnego lub związku gmin. Natomiast praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy, jest niezgodna z prawem i często rodzi patologie na tle odpowiedzialności gmin za „swoje” zwierzęta umieszczane w „obcym” (tj. położonym na terenie innej gminy) schronisku. Przyczyną tej patologii jest zatarcie odpowiedzialności nadzorczej gmin z tytułu udzielonego zezwolenia, gdyż gmina wysyłająca zwierzęta do „obcego” schroniska nie ponosi takiej odpowiedzialności z braku środków nadzoru, natomiast gmina właściwa miejscowo dla schroniska nie chce ponosić i unika odpowiedzialności za los „nie swoich” zwierząt.

Taka błędna i nagminnie stosowana interpretacja „obszaru działalności” w zezwoleniach dla schronisk dla zwierząt prowadzi do omijania celu, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji, tj. ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 04.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.2010.47.278, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i zdrowiu zwierząt. Owo zdrowie zwierząt jest kwestią szczególnie istotną w kontekście liczby zwierząt koszarowanych w schroniskach dla bezdomnych zwierząt prowadzonych przez przedsiębiorców (przedmiotowe schronisko w Wojtyszkach jest największe w Europie i gromadzi przeciętnie 3-4 tys. psów).

Uzasadnienie skargi kasacyjnej

1.

Niekonsekwencja stanowiska Sądów I i II instancji polega na tym, że ten sam wymóg określania w zezwoleniach na usługi komunalne „obszaru działalności” (art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.) rozumiany jest dwoiście. W przypadku działalności określonej w art. 7 ust.1 pkt 3 u.c.p.g. „obszar” oznaczałby terytorialny zasięg świadczonych usług, zaś w przypadku art. 7 ust.1 pkt 4 u.c.p.g. oznaczałby miejsce świadczenia usług.

Z jednej strony Sądy stwierdzają, że niezbędną podstawą prawną wyłapywania bezdomnych zwierząt przez Longina Siemińskiego w Gminie Łask było zezwolenie na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami wydane przez właściwego miejscowo burmistrza (a tym samym bez znaczenia jest okoliczność, że firma Longina Siemińskiego ma siedzibę w innej gminie). Z drugiej strony Sądy uznają, że w wydanym na podstawie tych samych przepisów zezwoleniu na prowadzenie schroniska w gminie Brąszewice, znaczenie terminu „obszar działalności” jest zupełnie inne, bo dotyczy działki gruntu zajmowanej przez schronisko, a nie obszaru skąd pochodzą przyjmowane do niego zwierzęta.

Taka szczególna interpretacja terminu „obszar działalności” w odniesieniu do jednego rodzaju działalności, nie ma na gruncie u.c.p.g. żadnych podstaw, bo ustawa ta konsekwentnie używa tego terminu w znaczeniu obszaru (całej gminy lub jej części), którego mieszkańcy korzystają z regulowanych usług komunalnych świadczonych przez określonego przedsiębiorcę.

Interpretacja „obszaru działalności” jako „położenia schroniska”, tj. działki gruntu zajmowanej przez zakład, utożsamia znaczenie tego terminu z „miejscem świadczenia usług”, o jakim mowa w art. 7 ust. 6 u.c.p.g., który określa organ gminy kompetentny do wydania zezwolenia. W rezultacie interpretacji stosowanej przez oba Sądy, ustawowy wymóg określania „obszaru działalności” jest po prostu nielogiczny i zbędny w zezwoleniu wydawanym przez danego wójta, ustalonego ze względu na dane miejsce świadczenia usług.

Nie można zakładać, jak to czynią oba Sądy, że ustawodawca nałożył na organ gminy wymóg określania w treści zezwolenia na prowadzenie schroniska, że ma ono znajdować się na terenie właściwej gminy. Wówczas przecież sam wniosek przedsiębiorcy, dotyczący schroniska położonego w innej gminie, byłby bezskuteczny, jako skierowany do niewłaściwego organu, zatem do wydania zezwolenia przez ten konkretny organ w ogóle by nie doszło, więc określanie w nim czegokolwiek byłoby bezprzedmiotowe.

Systemowa, a zwłaszcza historyczna wykładnia przepisów u.c.p.g. nakazuje przyjąć, że

określanie obszaru działalności komunalnych usług regulowanych tą ustawą ma umożliwić organowi gminy podział terytorium gminy na obszary działalności poszczególnych usługodawców (zwłaszcza przy odbiorze odpadów komunalnych i opróżnianiu zbiorników bezodpływowych). Fakt, że taki podział obszaru gminy nie znajduje w praktyce zastosowania do działalności schronisk nie upoważnia do uznania, że obszar działalności schroniska może być określony szerzej niż obszar gminy, nawet gdyby było to pożądane z innych względów.

Pierwotne zezwolenia Wójta Gminy Brąszewice dla zakładu w Wojtyszkach z dnia 07.09.2010 r. w ogóle nie określało obszaru działalności. Z tej przyczyny, na wniosek powoda, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu stwierdziło nieważność decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, po czym Wójt wydał nową, tym razem ze wskazaniem obszaru całego kraju. Na kolejny wniosek powoda, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu, uchyliło ten zapis, prawidłowo ustalając obszar działalności schroniska jako „teren Gminy Brąszewice”.

W wydanym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu, na wniosek Longina Siemińskiego, wyjaśnieniu określenia „obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt”, po raz pierwszy dokonano interpretacji utożsamiającej „obszar działalności” z „miejscem świadczenia usług”, co w istocie oznaczało zezwolenie na nieokreślony obszar działalności, czyli domyślnie – na obszar całego kraju.

W ten sposób doszło do obejścia przepisów o regulowaniu działalności gospodarczej. Bowiern ogólną zasadą regulowania działalności gospodarczej jest, że zezwolenia wydawane przez wójta mają ważność na obszarze całego kraju, a wyjątkiem od tej reguły są zezwolenia na regulowane usługi komunalne wydawane na gruncie u.c.p.g., które mają zakres właściwej miejscowo gminy. Z kolei w ramach tej właściwości terytorialnej, wójt może także określić obszar będący częścią obszaru gminy.

Treść takiego wyjaśnienia Kolegium (*de facto* zmieniającego swoje poprzednie merytoryczne rozstrzygnięcie na przeciwne), nie jest jednak wiążące dla oceny legalności umów zawieranych na jego podstawie i sądy cywilne nie mają powodu go podzielać, uchylając się w ten sposób od dokonania i przedstawienia własnej przekonującej analizy prawnej. Jedynym odstępstwem od zasady bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów jest art. 11 k.p.c., który wiąże sąd cywilny prawomocnym wyrokiem karnym skazującym.

Kolejnym błędem odczytania prawa przez sądy obu instancji jest ich stanowisko, jakoby warunkiem formalnym wyłapywania bezdomnych zwierząt przez Longina Siemińskiego na terenie

Gminy Łask było udzielone mu przez burmistrza zezwolenie na działalność z zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”.

Wyłapywanie bezdomnych zwierząt, celem umieszczenia ich w schroniskach, jest zadaniem własnym gminy, przewidzianym w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt, Dz.U.2013.856 j.t., oraz w rozporządzeniu wykonawczym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, Dz.U.1998.116.753. Gminy mogą zlecać wyłapywanie podmiotom prowadzącym schroniska lub przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą. Tymczasem, ani z ustawy o ochronie zwierząt, ani z rozporządzenia wykonawczego do niej, ani też z ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U.2013.672 j.t., nie wynika, aby wyłapywanie bezdomnych zwierząt było działalnością regulowaną, wymagającą zezwolenia od organów gminy.

Utożsamianie instytucji „wyłapywania” określonej na gruncie u.o.z., z działalnością regulowaną „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” określoną na gruncie u.c.p.g. nie znajduje – wbrew pozorom – żadnych podstaw prawnych. O istotnej różnicy przesądza skierowanie tych działań na odmienne dobro chronione. W przypadku wyłapywania jest nim zapewnienie zwierzętom ochrony i opieki, zaś w przypadku „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” jest nim dobro ludzi.

Powód nie podejmuje się sprecyzowania, na czym polega działalność „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, ani gdzie szukać odrębnych przepisów, określających zasady jej prowadzenia. Do takiego samego wniosku najwyraźniej doszedł sam ustawodawca i ustawą z dnia 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. 2011 nr 230 poz. 1373, usunął z u.c.p.g. zadanie własne gminy „organizowania ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, zamieniając je na „zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt”. Zmiana ta weszła w życie z dniem 01.01.2012 r.

Od dnia tego również realizowana była skarżona umowa, dotycząca nadał ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, pomimo iż działalność ta przestała być zadaniem własnym gminy. W opinii powoda nie ma to jednak istotnego znaczenia, albowiem od początku wystarczającą podstawą prawną do zawarcia przez Gminę Łask umowy z Longinem Siemińskim o wyłapywanie bezdomnych zwierząt było wyłącznie prowadzenie przez niego zarejestrowanej działalności gospodarczej i stosowanie się do wymogów rozporządzenia o zasadach i warunkach wyłapywania. Powód nigdy też nie kwestionował umowy w jej części mówiącej o wyłapywaniu, a jedynie o

przyjmowaniu wyłapanych zwierząt do schroniska w Wojtyszkach w gminie Brąszewice, którego obszar działalności ograniczony jest do tej gminy.

2.

Wbrew stanowisku obu Sądów, pozew ma istotny związek z celami statutowymi powoda. Powód dysponuje wieloma dowodami naruszania przepisów ochrony zwierząt przez firmę Longina Siemińskiego w jej zakładach w Łodzi i Wojtyszkach, w tym także poświadczania nieprawdy w dokumentach nadzoru nad schroniskiem w Wojtyszkach. Niewłaściwa realizacja zadań gmin z zakresu ochrony zwierząt i niejasności prawa pozwoliły na powstanie ogromnego, obejmującego tysiące zwierząt „obozu koncentracyjnego” dla zwierząt w Wojtyszkach. O niewłaściwych warunkach przetrzymywania zwierząt w Wojtyszkach mówi też Informacja o wynikach kontroli NIK zarówno z 2010 r. (nr P/10/124), jak i z 2013 r. (nr P/12/193). Powód uznał jednak referowanie wielu postępowań administracyjnych i karnych za zbędne w postępowaniu cywilnym - w pozwie, mającym na celu ustalenie prawa na przykładzie konkretnej umowy. Zdaniem powoda, prawo ogranicza taką patologię przez jednoznaczne powiązanie działalności schronisk z potrzebami konkretnej gminy, ew. porozumień międzygminnych lub związków gmin.

Interesem prawnym powoda jest, by umowy cywilno-prawne dotyczące wyłapywania bezdomnych zwierząt i zapewniania im opieki, zawierane były zgodnie z prawem, tj. m. in. zgodnie z ograniczeniem terytorialnym, wynikającym z prawidłowo stosowanych przepisów prawa. Wyrok w niniejszej sprawie, koncentrujący się wokół interpretacji pojęcia „obszaru działalności” w u.c.p.g. w odniesieniu do schronisk dla zwierząt, ma więc znaczenie precedensowe, bo brak jest orzecznictwa na ten temat, a orzecznictwo administracyjne w tych sprawach – jak wskazuje przykład Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu – jest niekonsekwentne.

Zastosowanie do niniejszej sprawy zasady, że interes prawny musi występować w chwili orzekania, praktycznie pozbawia prawa skarżenia takich umów, bo częstotliwość ich odnawiania powoduje, że okres obowiązywania konkretnej umowy jest krótszy niż przeciętny czas postępowania o uznanie jej za nieważną. Biorąc pod uwagę średni czas oczekiwania na wydanie wyroku przez sąd okręgowy (którego właściwość determinowana jest znaczną wartością skarżonych umów), bez znaczenia jest, czy powód zdecyduje się wytoczyć powództwo po 1 miesiącu czy po 9 miesiącach jej obowiązywania – wg argumentów obu Sądów, skuteczne zaskarżenie takich umów będzie praktycznie niemożliwe, a gminy bezkarne w swoich działaniach. Ponadto nic nie stoi na przeszkodzie, aby gmina zawierała w ciągu roku 12 kolejnych umów.

obowiązujących przez 1 miesiąc. Tymczasem zadania gmin w tym zakresie i działalność schronisk są z ich istoty ciągłe, a skutki zawartych umów trwają nadal, pomimo ich formalnego wygaśnięcia. W tym miejscu warto również przywołać wyrok Sądu Okręgowego w Sieradzu z dnia 28.02.2012 r., sygn. I C 155/11 (utrzymany w mocy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 31.08.2012 r., sygn. akt I ACa 582/12), który w analogicznej sprawie unieważnił 8 umów zawartych przez Gminę Miasto Sieradz z Longinem Siemińskim – wyroki obu Sądów zapadły w tej sprawie po wygaśnięciu zaskarżonych umów w dniu 31.12.2011 r. Wówczas te same Sądy nie kwestionowały istnienia interesu prawnego powoda w żądaniu stwierdzenia nieważności umów.

W załączeniu:

- 4 odpisy skargi kasacyjnej
- pełnomocnictwo wraz z odpisami

A D W O K A T
Marcin Staniek